



Prot. Nr. 7.1/16.00/

Bozen, 26.07.2013

L'accordo di programma ex art. 65 TUOC

Egregio Signor Sindaco,

facciamo seguito alla Vs. richiesta di parere del 18.07.2013 con la quale, premettendo che il Comune di **A** è titolare di un diritto reale d'uso della struttura nel territorio amministrativo del Comune di **B**, che la strada d'accesso, parimenti sito nel territorio di **B** necessita di lavori di messa in sicurezza e che il Comune di **B** nulla ha da obiettare purché sia il Comune di **A** a farsi carico della somma necessaria (ca. 20%) non coperta da contributo provinciale ex l.p. n. 34/1975, chiede se

- 1) l'istituto dell'Accordo di programma ex art. 65 TUOC possa consentire al Comune di **A** di legittimamente svolgere i lavori al posto di quello territorialmente competente coprendo i costi residui rispetto al contributo provinciale;
- 2) quale organo comunale sia competente per l'approvazione di un tale accordo, nel caso in cui i fondi necessari siano già previsti negli stanziamenti di bilancio

La stessa domanda si pone riguardo la ristrutturazione del ponte sul torrente [] di collegamento alla suddetta strada comunale (per metà sito nel territorio amministrativo del Comune di **A** e per metà in quello del Comune di **B**).

Ad 1.)

L'accordo di programma, disciplinato nell'ambito statale dall'art. 34, d.lgs. 267/2000 e nell'ambito della nostra Regione dall'art. 65 TUOC, rappresenta uno strumento di azione amministrativa preordinata, senza rigidi caratteri di specificità, alla rapida conclusione di una molteplicità di procedimenti, tutte le volte in cui il loro ordinario svolgimento richiederebbe l'espletamento di più sub procedimenti, indispensabili per la ponderazioni di interessi concorrenti (cfr. C.d.S., sez. IV, n. 3757/2008).

L'art. 65 TUOC dispone (peraltro corrispondente, in linea di massima, nel suo contenuto alla relativa normativa statale di cui all'art. 34, d.lgs. 267/2000) quanto segue:

- 1.) *Compatibilmente con la legislazione delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di lavori pubblici e di programmazione economica, per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della provincia autonoma o il sindaco o il legale rappresentante dell'associazione di comuni o dell'unione dei comuni, il relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati della provincia autonoma, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento.*

[...]



4.) L'accordo, consistente nel consenso unanime delle amministrazioni interessate, è approvato con atto formale del presidente della provincia autonoma o del sindaco o del legale rappresentante dell'associazione di comuni o dell'unione di comuni ed è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione.

[...]

5.) Ove l'accordo comporti variazioni degli strumenti urbanistici, l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni, a pena di decadenza.

[...]

Pur previsto dal capo VIII (forme collaborative intercomunali) del nostro TUOC l'accordo di programma è sì un mezzo di coordinamento, ma non una forma associativa in senso proprio, come i consorzi o le unioni di Comuni. Questi ultimi, infatti, hanno come scopo la creazione di un'organizzazione permanente o duratura (per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi, al fine in un eventuale futura fusione tra gli enti), mentre invece l'accordo di programma riguarda singole opere, senza richiedere la costituzione di alcuna struttura stabile. Una netta differenza si riscontra anche con la convenzione che può essere stipulata tra comuni, associazioni di comuni, unioni di comuni, province ecc. e ed avere per oggetto "lo svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati". L'accordo di programma, invece, riguarda, quanto all'oggetto "la definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento".

"L'accordo, infatti, è l'unico strumento tra quelli previsti che consente la realizzazione concordata tra enti territoriali e pubblici o tra enti territoriali tra loro di un'opera pubblica o di un programma di opere pubbliche."¹

Considerato, quindi, che il Comune di **A** è titolare di un diritto reale d'uso sulla struttura sportiva in oggetto che si trova sul territorio amministrativo del Comune di **B**, per la realizzazione dei lavori necessari per la messa in sicurezza dell'unica strada di accesso (= opera pubblica), in gran parte finanziati con contributi provinciali, l'istituto dell'accordo di programma tra il Comune di **A**, il Comune di **B** e la Provincia Autonoma pare sicuramente quello più adatto per il coordinamento delle azioni dei predetti enti e il legittimo coinvolgimento (anche sul piano finanziario ed organizzativo) del Comune di **A** in capo al quale senz'altro si può riscontrare un interesse pubblico al che la strada di accesso alla struttura sportiva sia di nuovo agibile.

Ad 2.)

Per quanto riguarda la Sua seconda domanda, è vero che la combinata lettura degli art. 26 e 65 del TUOC crea alquanto perplessità riguardo l'organo competente per l'approvazione dell'accordo. Da una parte l'articolo 26, comma 3, lettera e), devolve al consiglio comunale il compito di costituire o modificare le forme collaborative intercomunale di cui al capo VIII del testo unico (tra le quali figura anche l'accordo di programma), dall'altra parte invece l'art. 65, comma 4, attribuisce al sindaco la competenza di approvare l'accordo di programma, prevedendo la successiva ratifica da parte del consiglio comunale soltanto per l'ipotesi, in cui l'accordo comporti variazioni degli strumenti urbanistici.

La perplessità è, però, soltanto momentanea, in quanto rilievo maggiore può essere attribuito al comma 4 dell'art. 65, costituendo nella sua esplicita attribuzione della competenza per l'approvazione *lex specialis* al più generale art. 26. In questo senso p.es. anche TAR Lombardia, sentenza n. 567/1996 che ha giudicato illegittima una clausola di uno Statuto comunale che richiedeva specifiche delibere consiliari di preventiva autorizzazione per la promozione e conclusione di accordi di programma.

Le dichiarazioni contenute in tale sentenza, non proprio nuovissima (ma che comunque rispecchia anche le posizioni della dottrina e giurisprudenza più recente), sono addirittura più valide per le nostre realtà in quanto la sentenza risale all'epoca in cui la formulazione del rilevante comma 4 della normativa statale, oggi leggermente modificata, corrispondeva ancora in pieno alla formulazione del comma 4 del nostro art. 65, TUOC, rimasta invece invariata.²

¹ Manganaro F., *Il coordinamento degli interessi pubblici nell'accordo di programma*, Giur. It. 1994, 2.

² La normativa statale al comma 4 chiede oggi il "consenso unanime del presidente della regione, del presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate" mentre la normativa regionale parla più generalmente soltanto del "consenso unanime delle amministrazioni interessate".



Inoltre, riguardo la ripartizione delle competenze fra gli organi comunali Prof. Alessandro Bernasconi chiarisce:

"Questo però non significa che la competenza esclusiva dell'organo monocratico sia divenuta virtualmente illimitata. Lo stesso art. 34 d.lgs. n. 267/2000 prevede infatti che l'adesione del sindaco debba essere ratificata dal consiglio comunale qualora l'accordo comporti una variazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Con una tale previsione si vuole evidentemente evitare che l'organo monocratico possa autonomamente procedere a modificare di sua iniziativa atti che come tali appartengono per forza di cose al consiglio in cui siedono anche le minoranze e che, per di più li aveva precedentemente approvati e a cui quindi aspetta mutarli.

Concludendo è gioco forza dedurre che la medesima logica debba essere estesa a tutti i casi in cui l'accordo di programma si ponga in contrasto con provvedimenti della stessa o analoga natura la cui adozione o modificazione, nelle forme ordinarie, compete ad un organo diverso da quello esprimente l'adesione all'intesa, in quanto l'inidoneità dell'accordo di programma a validamente derogarli si deduce dal fatto che una siffatta capacità è prevista solo per quel che riguarda gli strumenti urbanistici. Quando però non ricorre una di queste condizioni, non sussistono valide ragioni per negare l'esclusività delle competenze adesive degli organi monocratici, con conseguente esclusione della necessità di preventivi o successivi atti di delega o di approvazione da parte di altri organi amministrativi.

Quindi se pure l'art. 34, comma V del d. lgs. n. 267/2000, prevede la successiva ratifica dell'adesione del sindaco all'accordo da parte del Consiglio comunale per il solo caso che questi comporti variazioni agli strumenti urbanistici, di certo va ritenuto che, con atto di natura endoprocedimentale che preventivamente autorizzi il sindaco a prestare adesione all'accordo, il Consiglio comunale comunque debba pronunciarsi sugli oggetti di sua competenza. A questo fine non è sufficiente un semplice apporto consultivo ma è necessario la presenza di un atto deliberativo ritualmente adottato dagli organi comunali di volta in volta competenti."

Anche se la disposizione regionale al comma 4 non è stata modificata in adesione al testo statale, le conclusioni contenute nella dottrina citata possono valere anche con riferimento alla norma regionale che deve essere letta nel senso che l'accordo di programma, per esplicita disposizione legislativa è atto sindacale, il quale nel contenuto però è tenuto a rispettare le competenze ascritte ai singoli organi comunali, le quali non possono essere trasferite in capo al sindaco in occasione dell'approvazione dell'accordo di programma.

Rimanendo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento si porgono

cordiali saluti

La direttrice reggente di ripartizione

Dott.ssa Marion Markart

³ Vedi Bernasconi, A., "La problematica dell'approvazione degli accordi di programma", pubblicato su www.altalex in data 19.02.2008.